

УДК 332.8

Г.И.ОНИЩУК, д-р экон. наук

*Государственный научно-исследовательский и проектно-изыскательный институт
«НИИпроектреконструкция», г.Киев*

Н.Н.ПОТАПОВА, канд. экон. наук

Приазовский государственный технический университет, г.Мариуполь

КОНЦЕССИЯ КАК МЕХАНИЗМ ИНВЕСТИРОВАНИЯ РЕСУРСОБЕРЕЖЕНИЯ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ

Рассматриваются особенности реализации концессионных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, обоснованы их преимущества по сравнению с другими формами привлечения инвестиционных средств. Выявлены факторы, препятствующие развитию концессионных отношений в жилищно-коммунальном комплексе Украины.

Реализация механизма управления ресурсосбережением в жилищно-коммунальном комплексе регионов Украины объективно требует крупных капитальных вложений, направленных на повышение уровня ресурсосбережения. Реформирование социально-экономических отношений в стране обусловило хроническое недофинансирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), а также отсутствие у них четких программ развития.

Финансирование жилищно-коммунальной сферы в Украине осуществляется в основном из двух источников – платежей населения и бюджетных средств. Уменьшение бюджетной нагрузки возможно прежде всего за счет развития различных форм частного инвестирования. Однако инвестиционные схемы для финансирования целевых ресурсосберегающих проектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства практически не используются. В то же время экономическая обстановка благоприятствует привлечению внебюджетных источников финансирования. Предпосылки этого заключаются в следующем:

- коммерческие банки Украины располагают определенной величиной свободных финансовых ресурсов и ищут новые объекты для инвестиций;
- коммунальные предприятия являются естественными монополиями и имеют гарантированные рынки сбыта предоставляемых ими услуг, а также значительные объемы реализации, что является определенным преимуществом по сравнению с другими потенциальными объектами инвестирования;
- у предприятий ЖКХ имеется существенный потенциал снижения затрат на производство коммунальных услуг за счет внедрения

ресурсосберегающих технологий и сокращения потерь ресурсов.

Последний фактор следует выделить отдельно, так как для инвестиционной привлекательности жилищно-коммунальной сферы он является определяющим.

Среди отраслей хозяйственного комплекса Украины жилищно-коммунальное хозяйство занимает третье место по потреблению энергоресурсов. Отрасль потребляет более 14 млрд. м³ газа, 10 млрд. кВт электроэнергии, 1,5 млрд. т угля. Одновременно потери энергоресурсов достигают по отдельным регионам до 20% объемов потребления. Годовой потенциал ресурсосбережения в жилищно-коммунальном комплексе Украины оценивается на уровне 600 млн. условных единиц [1, с.283].

Проблеме финансирования объектов ЖКХ посвящено значительное количество работ украинских и зарубежных ученых. Анализ ряда исследований и публикаций показывает, что перспективным направлением привлечения инвестиций в сферу ЖКХ является реализация концессионных схем инвестирования [1-5] и др.

Концессионные схемы инвестирования на объектах ЖКХ действуют в 37 странах, включая 18 стран с низкими бюджетными доходами. Положительный опыт реализации концессионных схем имеется и в Российской Федерации, где данная форма соглашений с инвесторами на коммунальных предприятиях города действует с 1995 г. Данный фактор является весьма важным для Украины, так как жилищно-коммунальные комплексы двух стран формировались в одинаковых условиях, и в настоящее время их состояние не имеет существенных отличий.

До настоящего времени в Украине дискуссионным остается вопрос о наиболее приемлемой форме реализации концессионных схем в городском жилищно-коммунальном комплексе. В то же время недостаточное внимание уделяется проблемам, препятствующим реализации концессионных схем в сфере ЖКХ.

В связи с этим представляется необходимым обосновать оптимальную концессионную схему инвестирования ресурсосбережения в ЖКХ регионов Украины, а также рассмотреть проблемные вопросы и факторы, препятствующие развитию концессионных отношений в ЖКХ регионов Украины.

В соответствии со ст.1 Закона Украины «О концессиях» под концессией понимается предоставление в целях удовлетворения общественных потребностей органом местного самоуправления на основе концессионного договора на платной и срочной основе субъекту предпринимательской деятельности права на создание и (или) управление

объектом концессии при условии взятия концессионером на себя обязательств по его созданию и (или) управлению, имущественной ответственности и возможного предпринимательского риска [6].

В рамках реализации концессионных отношений орган местного самоуправления на основании договора концессии предоставляет субъекту предпринимательской деятельности – концессионеру на платной и срочной основе право создать объект концессии или существенно его улучшить и (или) осуществлять управление им в целях удовлетворения общественных потребностей. Срок действия концессионного договора в Украине составляет от 10 до 50 лет [6, 7].

Концессионные отношения по своей экономической сущности имеют много общих моментов с отношениями аренды коммунальной собственности, однако не тождественны им [8]. Так, по сравнению с арендными, концессионные отношения предусматривают для концессионера дополнительные обязательства в области инвестирования денежных средств для существенного улучшения объекта концессии. В сфере ЖКХ существенное улучшение объекта будет заключаться в снижении ресурсоемкости производимых услуг и повышении регионального эффекта ресурсосбережения.

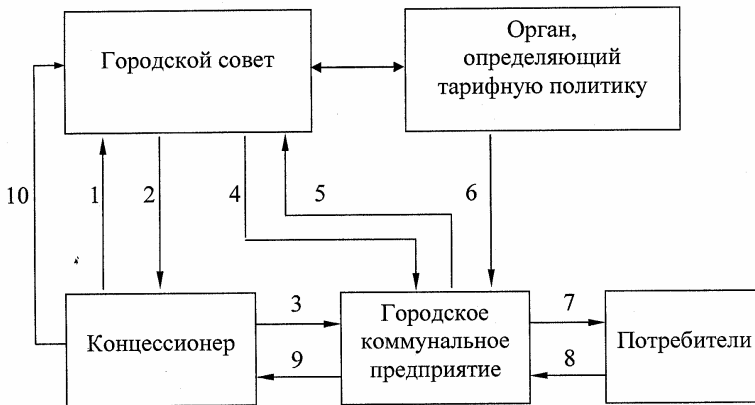
Зарубежный опыт показывает, что в концессию могут передаваться как предприятия в целом, так и отдельные объекты коммунальной инфраструктуры. В Украине в сложившихся условиях наиболее предпочтительной является схема передачи коммунального предприятия в концессию как целостного имущественного комплекса.

В рамках реализации такой концессионной схемы органы местного самоуправления передают на определенный срок концессионеру право эксплуатации коммунального предприятия с обязательством существенного улучшения его основных фондов. Концессионер финансирует ресурсосберегающие технологии, определенные в концессионном договоре, снижая тем самым себестоимость коммунальных услуг, и осуществляет концессионные платежи в городской бюджет. Предельный размер годового концессионного платежа в Украине не может превышать 10% стоимости имущества, передаваемого в концессию [9].

При этом концессионер получает прибыль от управления коммунальным предприятием, которая формируется за счет реализации населению произведенных коммунальных услуг по тарифам, установленным в концессионном договоре. Возврат капитальных вложений концессионера осуществляется из прибыли от управления объектом концессии. В итоге бюджетные расходы соответствующего городского хозяйства на содержание объекта ЖКХ существенно сокращаются.

С целью привлечения инвесторов, учитывая социальную значимость жилищно-коммунальной сферы, местные советы могут принимать долевое участие в финансировании капитальных вложений по проекту.

Принципиальная схема реализации концессионных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства города показана на рисунке.



Принципиальная схема реализации концессионных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства города:

1 – договор передачи коммунального предприятия в концессию; 2 – предоставление со стороны городского совета гарантий по перечислению бюджетных средств для финансирования проекта (долевое участие); 3 – управление коммунальным предприятием и финансирование капитальных вложений; 4 – перечисление городским советом бюджетных средств для финансирования оговоренной в проекте части капитальных вложений; 5 – отчет концессионера об использовании бюджетных средств; 6 – утверждение тарифов на коммунальные услуги, контроль их исполнения; 7 – предоставление услуг потребителям; 8 – оплата коммунальных услуг; 9 – получение концессионером прибыли от управления коммунальным предприятием; 10 – осуществление концессионных платежей.

Можно выделить следующие преимущества передачи коммунального предприятия в концессию по рекомендуемой схеме.

Во-первых, предприятие остается в коммунальной собственности, и его деятельность контролируется органами местного самоуправления. Во-вторых, обеспечивается комплексное использование имущества предприятий жилищно-коммунальной сферы. В-третьих, финансовый результат деятельности концессионера непосредственно определяется показателями ресурсоемкости и качества коммунальных услуг, а не валовыми показателями, то есть объемами производства и реализации услуг населению. В-четвертых, объекты, созданные концессио-

нером во исполнение условий концессионного договора, автоматически становятся коммунальной собственностью. В-пятых, за органами местного самоуправления сохраняется право собственности на имущество усовершенствованное, реконструированное и технически переоснащенное за счет средств концессионера.

Заключению договора о передаче коммунального предприятия в концессию предшествует большая подготовительная работа, в ходе которой должны быть урегулированы основные вопросы экономического и правового характера. Концессионный договор как итоговый документ должен содержать всю необходимую информацию о достигнутых договоренностях.

Важно подчеркнуть, что при заключении концессионных договоров в сфере ЖКХ в первую очередь необходимо обеспечить приоритет социальных аспектов.

Специфика жилищно-коммунальной сферы как объекта управления вносит определенные коррективы в содержание существенных условий концессионного договора, изложенных в ст.10 Закона Украины «О концессиях», и требует учета при его заключении ряда дополнительных условий: объема финансирования проекта из городского бюджета; объема налоговых льгот; формы и периодичности предоставляемой концессионером отчетности; показателей оценки деятельности концессионера; параметров регулирования отношений с потребителями коммунальных услуг.

Закон Украины «О концессиях» предусматривает, что передача объекта в концессию должна осуществляться по результатам концессионного конкурса [6]. Порядок проведения концессионных конкурсов, а также порядок заключения на их основе концессионных договоров установлен Кабинетом Министров Украины [10]. С целью учета, заключенный договор концессии должен быть зарегистрирован исполнительным комитетом городского совета и в течение пяти дней внесен в специальный реестр, который ведет Фонд государственного имущества Украины [11].

Проведение концессионного конкурса в сфере ЖКХ позволит органу местного самоуправления выбрать концессионера, предлагающего наилучшее соотношение следующих показателей:

- объем инвестирования;
- размер концессионных платежей;
- величина тарифов на коммунальные услуги;
- качественные параметры производства коммунальных услуг.

В то же время необходимо отметить, что Закон Украины «О концессиях» (ст.6) допускает возможность заключения концессионного

договора и в том случае, если на участие в конкурсе подал заявку только один претендент [6]. То есть, фактически в Украине объект может быть передан в концессию без проведения концессионного конкурса.

По нашему мнению, в сфере ЖКХ концессионный конкурс должен получить статус обязательного условия реализации концессионных отношений. Коммунальные предприятия обеспечивают жизнедеятельность любой территории, являясь при этом естественными монополиями. Поэтому передача их в концессию при отсутствии конкурса может не только не обеспечить эффекта ресурсосбережения, но и вызывать в регионе необратимые экономические и социальные последствия.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод, что использование в сфере ЖКХ рекомендуемой концессионной схемы инвестирования обеспечит в регионе следующие результаты.

1. Сокращение финансового участия местных бюджетов в осуществлении проектов реконструкции и модернизации предприятий ЖКХ. Это позволит направить средства городского бюджета на другие неотложные и социально значимые проекты, по которым органы местного самоуправления могут рассчитывать только на собственные силы.

2. Создание конкурентной среды в сфере ЖКХ. Конкуренция возникает до подписания договора концессии в результате рассмотрения заявок претендентов, а также по истечении срока действия договора, когда потребуются его возобновление. Таким образом, она имеет место в определенные периоды, несмотря на то, что в каждый определенный момент времени функционирует только один поставщик коммунальных услуг – концессионер.

3. Стимулирование притока инвестиций в городское хозяйство и в соответствующий регион на долгосрочной основе и их частичное расходование на территории реализации проекта в виде приобретения части необходимых материалов, найма рабочей силы и т.д.

4. Обновление кардинальным образом основных фондов, имеющих исключительное значение для обеспечения жизнедеятельности населения и городского хозяйства, так как после истечения срока договоров в коммунальную собственность переходит самое современное оборудование.

Таким образом, можно сделать вывод, что вышеперечисленные результаты внедрения концессионных отношений в сферу ЖКХ позволят значительно повысить региональный эффект ресурсосбережения.

Необходимо отметить, что в сложившихся условиях в большинстве городов Украины реализация концессионных схем инвестирова-

ния на предприятиях жилищно-коммунального комплекса имеет несколько существенных препятствий, которые снижают гарантии защиты интересов потенциального концессионера. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть также и факторы, препятствующие развитию концессионных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

1. Предоставление государством льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг определенным категориям населения.

Во-первых, у населения таких категорий практически отсутствуют стимулы устанавливать приборы учета потребления коммунальных услуг. Во-вторых, государство фактически поощряет расточительное использование ресурсов льготными категориями населения. В-третьих, на государственный бюджет ложится огромная нагрузка по финансированию прямых потерь энергоресурсов в бытовом секторе, допускаемых абонентами льготных категорий.

В итоге компенсация льготных тарифов государством осуществляется с большим опозданием и не в полном объеме, что, в свою очередь, существенно сокращает оборотные средства коммунальных предприятий, необходимые для технического развития и ресурсосбережения. Так, в Донецком регионе уровень компенсации льготных тарифов государственным бюджетом Украины в течение 1998-2005 гг. составил всего 68% [12, с.23].

Таким образом, можно сделать вывод, что льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг в Украине, предоставленные государством отдельным категориям населения, фактически компенсируются предприятием, производящим эти услуги. Особую остроту данная проблема приобретает в Донецкой области, где на 4,4% территории страны проживает 10% населения. Следовательно, концентрация в регионе льготных категорий населения значительно выше, чем в среднем по Украине.

По нашему мнению, сложившаяся ситуация объективно требует замены льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг адресной персонализированной помощью государства. Такая замена даст льготным категориям населения реальные стимулы для налаживания конечного учета энергоресурсов, а также для их экономии и устранения потерь.

2. Низкий уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг населением.

Спецификой деятельности жилищно-коммунальных предприятий в сложившихся условиях является то обстоятельство, что услуги населению фактически предоставляются в кредит, независимо от состояния платежей за них отдельными потребителями [3, с. 86]. Это и обу-

словило наличие значительных объемов дебиторской и кредиторской задолженности.

Задолженность населения за оказанные жилищно-коммунальные услуги в 2006 г., по данным Госкомстата Украины, достигла 6,8 млрд. грн.

Безусловно, главной причиной задолженности населения по оплате жилищно-коммунальных услуг является низкий уровень жизни. Однако анализ ситуации с оплатой услуг показывает, что значительная часть населения Украины с низким уровнем доходов (пенсионеры, бюджетники и т. д.), пользующаяся жилищными субсидиями, оплачивает потребленные услуги практически вовремя и в полном объеме. Высокий удельный вес в дебиторской задолженности населения занимает задолженность потребителей с уровнем доходов, достаточным для оплаты жилищно-коммунальных услуг. Часть таких потребителей не оплачивает коммунальные услуги вследствие их низкого качества и недополучения нормативных объемов, так как учет конечного потребления у большинства абонентов до настоящего времени отсутствует. Другая часть потребителей рассчитывает на списание задолженности государством. В этом аспекте, по нашему мнению, существенным просчетом со стороны государства было решение о погашении задолженности за потребленные услуги за счет обесцененных денежных вкладов населения, принятое Кабинетом Министров Украины в 2005 г.

3. Недостаточная обеспеченность информационной базы, необходимой для процесса инвестирования.

Для повышения инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса необходимо формирование соответствующей информационной инфраструктуры на региональном уровне хозяйствования. Такие структуры смогут концентрировать, обрабатывать и систематизировать всю информацию, позволяющую потенциальному инвестору определиться как с общими условиями реализации их интересов, так и с конкретными особенностями, присущими определенному объекту или территории.

Таким образом, развитие механизма управления ресурсосбережением в ЖКХ регионов Украины объективно требует поиска новых форм инвестирования, наиболее предпочтительной из которых, на наш взгляд, является передача коммунального предприятия в концессию как целостного имущественного комплекса по результатам проводимых концессионных конкурсов.

1.Онищук Г.І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика. – К.: Науковий світ, 2002. – 439 с.

2.Янукович В.Ф. Инфраструктура промышленного региона: теория, практика, пер-

спективы. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 1999. – 168 с.

3.Амитан В.Н., Зорина Е.И., Лукьянченко А.А. Город: проблемы демократических и рыночных трансформаций. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 2001. – 217 с.

4.Лукьянченко А.А. Трансформация градообслуживающей системы (теория и практика). – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 2004. – 238 с.

5.Амитан В.Н., Потапова Н.Н. Формирование эффективного организационно-экономического механизма ресурсосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины // Экономика и право. – 2002. – №2 (3). – С.5-10.

6.Про концесії: Закон України від 16 липня 1999 р. №997-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 373.

7.Господарський кодекс України // Голос України. – 2003. – №49-50. – С.5-27.

8.Устименко В.А. Правовое регулирование аренды и концессии коммунальной собственности города // Экономика и право. – 2002. – №1. – С.65-72.

9.Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. №639 // Збірник урядових нормативних актів України. – 2000. – №16. – Ст.492.

10.Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. №642 // Збірник урядових нормативних актів України. – 2000. – №16. – Ст.494.

11.Про реєстр концесійних договорів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2000 р. № 72 // Зібрання законодавства України. Серія 1. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. – 2000. – №3. – Ст.150.

12.Програма розвитку житлово-комунального господарства Донецької області на 2000 р. і на період до 2005 р.: Додаток до рішення Донецької обласної ради від 29 лютого 2000 р. №23/11-236. – Донецьк, 2000. – 85 с.

Получено 20.03.2007

УДК 658.51 : 711.8

Г.В.КОВАЛЕВСКИЙ, д-р экон. наук

Харьковская национальная академия городского хозяйства

НОВАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ КОМПЛЕКСОМ СТРАНЫ, РЕГИОНА, ГОРОДА

Анализируется современное состояние и развитие жилищно-коммунального хозяйства Украины за последние сто лет (с 1907 по 2007 гг.). Выявлено слабейшее звено в системных преобразованиях страны – отсутствие должного профессионализма в проведении реформ в жилищно-коммунальном комплексе и в других секторах экономики. Разработана новая система индикаторов и рейтингов для управления, мониторинга и оценки эффективности развития и функционирования всех отраслей жилищно-коммунального комплекса страны, региона, города.

В настоящее время эффективное развитие страны, региона, города все в большей мере зависит от качества управления жилищно-коммунальным комплексом. Удовлетворение постоянно растущих потребностей людей в жилье, воде, тепле, газе, электроэнергии, в современных дорогах, зданиях и сооружениях требует не только огромных